

Die planungsrechtliche Einordnung von Konversionsflächen

Gehören Grundstücke mit aufgegebenen Kasernen oder Industriebetrieben zum Innenbereich oder zum Außenbereich? Der nachfolgende Beitrag zeigt, dass es entscheidend darauf ankommt, ob die vorhandene oder die Umgebungsbebauung noch prägende Wirkung hat. Nur wenn dies hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung der Fall ist, unterfallen die Grundstücke der Vorschrift des § 34 BauGB.

I. Einleitung

In den Neunzigerjahren des 20. Jahrhunderts tauchte in der baurechtlichen Literatur ein

neuer Begriff auf, der der „Konversion“ (lat. *konvergere* = umwenden) [1]. Konkret ging es um die bauplanungsrechtliche Beurteilung von bisher militärisch genutzten Flächen (Kasernen, Truppenübungsplätze) [2]. Durch die

[1] Siehe Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), *Konversionsflächen als städtebauliche Herausforderung*, 1993; Steinebach/Jacob, *Konversion – Städteplanung auf Militärf Flächen*, 1997; Groth/Schmitz, LKV 1999, 1 ff.; Uechtritz, BauR 1996, 485 ff.; Kleiber, ZfBR 1993, 269 ff.; Lüers, Städte- und Gemeinderat 1993, 14 ff.; siehe aus jüngerer Zeit Bell, LKV 2006, 102 ff.; Stemmler, ZfBR 2006, 117, 119.

[2] Siehe allgemein Stemmler, ZfBR 2006, 117 ff. Nicht problematisch sind Wohnanlagen von Angehörigen der Streitkräfte, die weiter genutzt werden können, siehe Stemmler, a.a.O., S.120. Vgl. weiterhin Wolf, HessStuGZ 1998, 299 ff.: „Mobilisierung von Flächen“; Kilian, BWGZ 1996, 249 ff.; Wallraven-Lindl/Strunz, UPR 1997, 94 ff.

Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, den Zusammenbruch des Warschauer Paktes und den damit verbundenen Abzug von Truppen der Siegermächte aus Deutschland wurde in erheblichem Umfang die bisherige Nutzung militärischer Objekte aufgegeben, ein Prozess, der noch keineswegs abgeschlossen ist. Der Umbau der Bundeswehr zu einer Armee mit nahezu weltweitem Interventionsauftrag führt verteidigungspolitisch zu einer Konzentration der Standorte und zu einem Rückzug aus der Fläche.

Das Problem der Konversion ist aber nicht auf frühere Militärgrundstücke beschränkt. Vielfach zeigen sich in den Kommunen ganz ähnliche Probleme hinsichtlich bisher industriell genutzter Anlagen. Im 19. oder 20. Jahrhundert, damals am Rand der Städte errichtete Fabriken sind heute oft von Bebauung umschlossen. Sie bekommen deshalb immisionsschutzrechtliche Probleme oder genügen nicht mehr den modernen Produktionsanforderungen und werden deshalb aufgegeben [3]. Auch diese Fälle lassen sich mit dem Begriff der Konversion erfassen.

Bei der baurechtlichen Beurteilung von Konversionsfällen zeigen sich nach wie vor Unsicherheiten. Das zentrale Problem besteht darin, ob die Flächen dem Innenbereich nach § 34 BauGB oder dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind. Eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg aus jüngerer Zeit [4] gibt der Diskussion eine richtige Richtung. Sie zeigt, dass auch bei bestehender Bebauung nicht kurzerhand von der Anwendbarkeit von § 34 BauGB ausgegangen werden darf.

II. Die Abgrenzung von Innen- und Außenbereich

1. Gesetzliche Vorgaben

In den Grundstrukturen besteht für die Abgrenzung von Innenbereich nach § 34 BauGB und Außenbereich nach § 35 BauGB in Rechtsprechung und Literatur seit Jahren weitgehende Einigkeit. Auszugehen ist von der Frage, ob ein Grundstück dem Innenbereich des § 34 BauGB zuzuordnen ist. Ist dies nicht der Fall (und liegt auch kein Planbereich nach § 30 BauGB vor), handelt es sich um ein Außenbereichsgrundstück nach § 35 BauGB.

Dieser Zusammenhang ist zutreffend durch die Feststellung wiedergegeben worden, dass Außenbereich nichts mit „freier Natur“, „Stadtferne“ oder „Einsamkeit“ zu tun hat [5]. „Außenbereich“ ist also ein normativer, kein deskriptiver Begriff, baurechtlich im System der §§ 29 ff. BauGB ist § 35 BauGB ein Anfangtatbestand.

Die Vorschrift über die Bebaubarkeit des Innenbereichs (§ 34 BauGB) hat hingegen stärkere deskriptive Elemente. Ausgehend von der Verkehrsanschauung muss das Grundstück innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegen. Unterschieden werden der „Bebauungszusammenhang“ und der „Ortsteil“. Die Auslegung der Begriffe „Ortsteil“ und „Bebauungszusammenhang“ erfolgt jedoch mehr und mehr teleologisch. Die Zielrichtung des § 34 BauGB besteht darin, innerhalb von organisch gewachsenen Siedlungsstrukturen eine Bebauung auch ohne Bebauungsplan zuzulassen, soweit sich aus der Umgebung ein hinreichender Maßstab für Art und Maß der baulichen Nutzung ergibt.

Durch das Erfordernis „Ortsteil“ werden solche Grundstücke von der grundsätzlichen Bebaubarkeit ausgenommen, die nicht innerhalb eines Siedlungszusammenhangs liegen. Ein Ortsteil liegt positiv gesprochen vor, wenn er nach Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist [6]. Es darf sich nicht um eine „unerwünschte Splittersiedlung“ handeln. Es wird also eine Wertung vorgenommen: Ist die Ansiedlung „existenzwürdig“ [7]? Der Bebauungskomplex darf unter siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten „nicht zu missbilligen“ sein [8]. Kein „Ortsteil“ sind etwa Truppenübungsplätze, an denen möglicherweise einige Gebäude oder Baracken, aber keine siedlungsstrukturellen Ele-

[3] Einen solchen Fall betrifft etwa die Entscheidung des OVG Münster, BauR 2006, 959 ff.

[4] VGH Baden-Württemberg, BauR 2006, 2006 ff.

[5] BVerwGE 41, 227, 232; siehe jüngst VG Augsburg, Urteil v. 8.12.2005 – Au 5 K 05.528 –, Abs. 27. Vgl. auch Uechtritz, BauR 1996, 485, 487.

[6] St. Rspr., vgl. BVerwGE 31, 22 ff. Siehe weiterhin Rieger, in: Schroedter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 34 Rdnr. 18.

[7] Vgl. Rieger, in: Schroedter, BauGB, § 34 Rdnr. 18.

[8] Rieger, a. a. O., § 34 Rdnr. 19.

mente wie Geschäfte, Restaurationsbetriebe etc. zu finden sind.

Liegt ein Ortsteil vor, stellt sich als Nächstes die Frage des „Bebauungszusammenhangs“. Dieses Merkmal wird in der baurechtlichen Literatur zwar gerne vor dem Begriff des Ortsteils angesprochen [9]. Näher liegt aber eine umgekehrte Betrachtungsweise. Zunächst ist im größeren Maßstab zu klären, ob eine schutzwürdige Siedlungsstruktur gegeben ist. Erst dann stellt sich die Frage nach dem Vorhandensein einer „Baulücke“. Von einem Bebauungszusammenhang und damit von einer „Baulücke“ geht man – wiederum angeleitet durch die st.Rspr. des BVerwG [10] – dann aus, wenn eine tatsächlich aufeinander folgende Bebauung vorliegt, die trotz etwaiger Unterbrechungen den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt. Die vorhandenen Gebäude müssen für die Weiterentwicklung der Bebauung Maßstab bildend sein [11]. Dazu zählen grundsätzlich nur Bauwerke, die zum dauerhaften Aufenthalt von Menschen dienen, nicht also Scheunen, Ställe, Wochenendhäuser [12] oder Schotterplätze [13]. Nicht Maßstab bildend sind aber auch Ruinen, da sie nicht mehr zum ständigen Aufenthalt von Menschen „dienen“.

Die Merkmale „Ortsteil“ und „Bebauungszusammenhang“ müssen kumulativ vorliegen. Es gibt deshalb Grundstücke, die zwar eine Lücke innerhalb vorhandener Bebauung bilden, aber nicht unter § 34 BauGB fallen, weil die Bebauung, aus der die „Lücke“ folgt, keinen organischen Siedlungszusammenhang darstellt. Umgekehrt gibt es innerhalb von Ortsteilen Grundstücke, die so groß sind, dass sie nicht mehr als Baulücke verstanden werden können. In beiden Fällen handelt es sich baurechtlich um Außenbereichsgrundstücke nach § 35 BauGB. In Fällen, in denen größere Bereiche von Bebauung umschlossen sind, wird gelegentlich auch von einem „Außenbereich im Innenbereich“ gesprochen [14]. Dieser Begriff ist aber eher irreführend, denn nur dort, wo kein Innenbereich ist, ist Außenbereich [15]. Entscheidend ist allein, dass eine Bebauung der Freifläche sich nicht mehr als zwanglose Fortsetzung der vorhandenen Bebauung aufdrängen würde [16].

2. Das zeitliche Element bei der Beurteilung

Die Konversion von Militär- oder Industrieflächen in andere Nutzungen zieht sich häufig über eine längere Zeit hin. Neue Eigentümer und Investoren müssen gesucht und gefunden werden. Ggf. wird mit den Kommunen über die Aufstellung von Bebauungsplänen verhandelt. Dies kann dazu führen, dass Gebäude über Jahre hinweg leer stehen. Mit erheblichen Unsicherheiten belastet ist die Frage, wie sich dies auf die bauplanungsrechtliche Einordnung von Gebäuden auswirkt. So hat das VG Regensburg bei einer mehr als 10 Jahre leer stehenden Fabrikanlage ohne Problembewusstsein aus der weiteren Existenz von Gebäuden geschlossen, es handele sich um Innenbereichsgrundstücke [17]. Der VGH Baden-Württemberg hat hingegen in einem insofern vergleichbaren Fall entgegengesetzt entschieden [18].

Wichtig ist zunächst die Feststellung, dass die Einordnung eines Grundstücks als Außenbereichsgrundstück i.S. von § 35 BauGB die Konsequenz daraus sein kann, dass der Maßstab des § 34 BauGB nicht anwendbar ist. Trotz vorhandener Bausubstanz kann ein Außenbereichsgrundstück vorliegen. Dies ist dann der Fall, wenn die vorhandene Bebauung für die Beurteilung der Zulässigkeit von bauplanungsrechtlich relevanten Veränderungen i.S. von § 29 Abs.1 BauGB nicht herangezogen werden kann und sich auch aus der Umgebung keine „Prägung“ des Grundstücks mehr ergibt [19]. Die erforderliche maßstabbildende Kraft hat die vorhandene Bebauung dann nicht, wenn die bisherige Nutzung endgültig aufgegeben worden ist und nach der Verkehrsanschauung mit ihr nicht mehr gerechnet wird [20]. Das ist etwa der Fall, wenn die Bebauung nur noch kulis-

[9] Vgl. wiederum Rieger, a.a.O., § 34 Rdnr. 7 ff. zum Bebauungszusammenhang und Rdnr. 18 ff. zum Begriff des Ortsteils.

[10] Siehe BVerwGE 31, 20 ff.; 75, 34 ff.

[11] BVerwG, BauR 2000, 1310, 1311.

[12] BVerwG, BauR 2000, 1310, 1311.

[13] BVerwG, DVBl. 1993, 111.

[14] Vgl. etwa Kilian, BWGZ 1996, 249, 250.

[15] BVerwG, ZfBR 2006, 54; „Außenbereich im Innenbereich“ ist kein eigenständiger Rechtsbegriff.

[16] Vgl. BVerwG, ZfBR 2006, 54; Kleiber, ZfBR 1993, 269, 272.

[17] VG Regensburg, Urteil v. 14.11.2006 – RO 2 K 06.1039 – (nicht rechtskräftig).

[18] VGH Baden-Württemberg, BauR 2006, 2006 ff.

[19] Vgl. auch Bell, LKV 2006, 102, 103.

[20] BVerwG, BauR 1988, 574, 575.

senartigen Charakter hat, etwa weil sie längere Zeit leer gestanden hat [21]. Feste Zeitanlagen sind (wie auch sonst im öffentlichen Baurecht) hierbei jedoch schwer zu machen. Letztlich kommt es auf die Verkehrsauffassung an, also darauf, ob ein Betrachter davon ausgehen muss, dass der Leerstand der Gebäude bzw. die Aufgabe der Nutzung nur vorübergehend ist [22]. Eine solche Verkehrsauffassung kann sich insbesondere dann „halten“, wenn die Gebäude für gleiche oder ähnliche Zwecke wie bisher noch nutzbar sind. Verfällt hingegen die Gebäudesubstanz und ist nach der Verkehrsauffassung davon auszugehen, dass ein vollständiger oder jedenfalls überwiegender Abriss der Gebäude erfolgen wird, scheiden die vorhandenen Gebäude als prägendes Element für die Zugehörigkeit des Grundstücks zum Innenbereich aus.

Diese baurechtliche Maßstabsabänderung (früher Innenbereich, jetzt Außenbereich) kann durch den Wegfall des „Ortsteils“ oder des „Bebauungszusammenhangs“ verursacht werden. Wird etwa eine Siedlung leergezogen, liegt keine Siedlungsstruktur und deshalb kein Ortsteil mehr vor. Die bisherigen „Baulücken“, aber auch der vorhandene Baubestand unterfällt nunmehr § 35 BauGB. Werden bisherige Kasernen oder Industriegebäude, die von anderer Bebauung umschlossen sind, nicht mehr genutzt, ist hingegen möglicherweise nur der Bebauungszusammenhang aufgehoben. In solchen Fällen kommt es darauf an, ob auch dann, wenn man die Gebäude wegdenkt, noch eine Baulücke i. S. des § 34 Abs. 1 BauGB vorliegen würde. Dies kann man etwa bei einem 6 ha großen mit Fabrikgebäuden bebauten Grundstück, das ringsherum von kleinteiliger Wohnbebauung umgeben ist [23], nicht annehmen.

Zu beachten ist zudem, dass die Anwendbarkeit des § 34 BauGB voraussetzt, dass sich hinsichtlich von Art und Maß der baulichen Nutzung eine Prägung aus der Umgebung ergibt. Sollen und können vorhandene Gebäude von ihrer Bausubstanz her weiter genutzt werden, ändert sich am Maß der baulichen Nutzung nichts. Ist die bisher ausgeübte Nutzung jedoch nicht umgebungsverträglich und wird von der Verkehrsauffassung auch davon ausgegangen, dass die Fortsetzung dieser

Nutzung nicht erfolgt, ist § 34 BauGB insgesamt unanwendbar. Ein Beispiel ist die aufgegebene Nutzung von Industriegrundstücken, die von Wohnbebauung umschlossen sind. Wollen weder Gemeinde noch Anlieger noch Investoren die bisherige industrielle Nutzung fortsetzen, ergibt sich wegen der Größe des Grundstücks aber auch aus der Umgebung keine Vorgabe für die Art der baulichen Nutzung, ist Beurteilungsmaßstab für die Zulässigkeit von bauplanungsrechtlich relevanten Änderungen § 35 BauGB, auch wenn vorhandene Bausubstanz weiter genutzt werden soll.

Ähnliche Probleme stellen sich, wenn Gebäude bereits abgerissen worden sind. Erfolgte die Beseitigung zum Zweck der Wiederbebauung, ändert sich alleine durch den Abriss an der Innenbereichsqualität der Grundstücke nichts [24]. Dies gilt auch dann, wenn sich die Wiederbebauung über Jahre hinzieht, etwa weil (erfolglose) Verhandlungen mit öffentlichen Stellen stattfinden mussten [25]. Die beseitigte Bebauung prägt deshalb das bauliche Umfeld möglicherweise über Jahre mit. Diese Prägung geht allerdings nicht weiter als in den Fällen, in denen die Gebäude zunächst stehen gelassen werden. Ist nach der Verkehrsauffassung klar, dass neu gebaut wird, nicht jedoch, welche Art der baulichen Nutzung erfolgen soll, und ergibt sich die zulässige Art der baulichen Nutzung auch nicht aus der Umgebung, ist auch in solchen Fällen dem Grundstück die Innenbereichsqualität abzusprechen.

3. Nicht relevante Kriterien

Irrelevant für die Einordnung eines Grundstücks zum Innen- oder Außenbereich ist, ob die bisher vorhandene Bebauung baurechtlich durch Baugenehmigungen legalisiert war oder noch ist [26]. Dies ist bei militärischen Anlagen oft nicht der Fall gewesen, bei Industrieanlagen gelegentlich nicht mehr mit Sicherheit feststellbar [27]. Soweit die Behör-

[21] So zutreffend VGH Baden-Württemberg, BauR 2006, 2006 ff.

[22] Vgl. auch BVerwG, DVBl. 2002, 1479, 1483; OVG Münster, BauR 2006, 959, 962 f.

[23] Vgl. die Entscheidung VG Regensburg (o. Fußn. 17).

[24] BVerwGE 75, 34 ff.

[25] BVerwGE 75, 34 ff., LS 3.

[26] BVerwG, DVBl. 2002, 1479, 1483.

[27] So im Fall des OVG Münster, BauR 2006, 959 ff.

den – und dies wird der Regelfall sein – sich mit den ungenehmigten Gebäuden und ihrer Nutzung über Jahre hinweg abgefunden haben, muss nach der Verkehrsanschauung davon ausgegangen werden, dass eine weitere bauliche Nutzung erfolgt [28].

Nicht von Bedeutung ist, ob ein „Planungsbedürfnis“ vorliegt [29]. § 34 BauGB kennt dieses Merkmal nicht, insbesondere dient es nicht zur Abgrenzung zu § 35 BauGB. Vorhandener Bestand gehört auch dann zum Bebauungszusammenhang, wenn er sich nicht einpasst und als „Fremdkörper“ wirkt [30]. Bei § 34 BauGB kommt es auf den Ist-, nicht auf den städtebaulichen Wunschzustand an.

Das Problem der Maßstabsänderung von § 34 zu § 35 BauGB stellt sich nicht, wenn sich eine Änderung der Nutzung im Rahmen des Bestandsschutzes hält. Der Bestandsschutz erfasst aber nicht neue Nutzungen, die gegenüber der bisherigen Nutzung qualitativ abweichend sind [31]. Umgekehrt ist ein Bestandsschutz nicht nötig, damit ein Gebäude

die Umgebung prägt; es kommt alleine auf die tatsächlich vorhandene Bebauung an [32].

III. Fazit

§ 34 BauGB entwickelt sich trotz seiner deskriptiven Tatbestandsmerkmale mehr und mehr zu einem normativ geprägten Begriff. Die notwendige teleologische Auslegung führt dazu, dass vom Vorliegen eines Innenbereichsgrundstücks nur dann ausgegangen werden kann, wenn sich aus der vorhandenen oder der Umgebungsbebauung hinreichende Maßstäbe für Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzung ergeben. Soweit vorhandene Bausubstanz abbruchreif ist und eine Prägung wegen der Größe des Grundstücks durch die Umgebung nicht stattfindet, ist insbesondere bei Konversionsflächen eine Bebauung auf Grund des Zulassungstatbestandes des § 34 BauGB nicht möglich.

[28] BVerwG, DVBl. 2002, 1479 ff. m. Anm. Crane.

[29] BVerwGE 68, 360 ff. Missverständlich insoweit Kilian, BWGZ 1996, 249, 250.

[30] BVerwGE 75, 34, 36.

[31] OVG Münster, BauR 2006, 959, 962.

[32] BVerwG, BauR 1988, 574, 575; DVBl. 2002, 1479, 1483.